

# Hem21 Opinion

研究レター オピニオン

Vol. 80

令和5年  
(2023) 11月号

隔月刊

この「研究レターHem21オピニオン」は当機構の幹部、シニアフェロー、政策研究プロジェクトリーダー、上級研究員等が研究活動や最近の社会の課題について語るコラム集です。

(「Hem21」は、ひょうご震災記念21世紀研究機構の英語表記であるHyogo Earthquake Memorial 21st Century Research Institute の略称です。)

発行：(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究戦略センター ☎078-262-5713 〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2 (人と防災未来センター)



## パンデミックの予防計画等の 現状と課題—都道府県連携協議会—

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター 上級研究員 高鳥毛 敏雄

全国の都道府県および保健所設置市・区(以下、保健所設置市)において、感染症の予防計画を2023年度中に策定する作業が進められている。そこで、日本の公衆衛生体制の現状と現在の感染症対策の課題について、書かせていただくことにする。

感染症対策として国民病であった結核問題に対しては保健所体制をつくって対処してきた。保健所法の体制は、国と地方自治体(以下、自治体)との間には機関委任の関係があったことにより成り立っていた。現在は、国と自治体の関係が大きく変化している。また、感染症に関する法制度も感染症法(感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律)および新型インフルエンザ等対策特別措置法が制定され、一新されている。

現在の感染症に関する危機管理体制は、1996年に堺市で発生した学童集団下痢症(原因は腸管出血性大腸菌O157)の発生以後に新しくつくられたものである。堺市は中核市(現在は政令指定都市)となったばかりであり、また、伝染病予防法の体制下での発生であった。そのため、地方自治法改正、地域保健法の施行、感染症法の制定などが行われて体制の強化が図られてきた。

しかし、新型コロナが発生すると十分な体制となっていなかったことが明らかになった。これまで感染症に備える予防計画については、都道府県が策定するとしていたことを改め、保健所設置市にも求めることとなった。都道府県は、保健所設置市の予防計画を踏まえ、保健所設置市および関係機関を集めて「都道府県連携協議会」を開催して策定することが求められた。さらに、計画の実効性を高めるために、計画に沿った実践訓練を行うことや、実務を担う保健所には「健康危機対処計画」を策定しておくことが求められた。都道府県連携協議会には、入院調整の方法、医療人材の確保、保健所体制、検査体制や方針、情報共有のあり方などを決めておくことを求めている。これらの一連の法改正や措置は、都道府県と保健所設置市とが一体とならないとパンデミックには対応できなくなっている現実を踏まえたものである。

保健所の置き方や形態に関する基準が撤廃され、全国的に均一に配置されなくなっていることが、日本の感染症対策の体制づくりを難しくしている。保健所は、保健所法体制下では厚生省(現厚生労働省)が設置基準を定め、補助金を使って整備されてきた。しかし、地方分権改革の結果、現在は保健所を設置する自治体の要件だけが決められている状況になっている。そのため、政令指定都市(以下、指定都市)では福

岡市を除くと人口規模に関わらず軒並み保健所を一つに統廃合している。これに、1996年にスタートした中核市制度により中核市保健所が加わっている。その結果、保健所設置市が全人口の半数を管轄する状況になり、都道府県が主導する感染症対策の実効性の空洞化が進行してきている。人口が約880万人の大阪府の場合、府保健所の管轄人口は約270万人(約31%)、保健所設置市の管轄人口は約600万人(約69%)と逆転している。大阪市保健所の管轄人口は府人口の約31%を占めている。大阪府は新型コロナの流行の当初は、コロナ対策の成功自治体とされていたが、感染者が急増すると死亡率が全国一高くなり、対策の失敗自治体となった一因も保健所体制の問題がある。これは大都市を抱える都道府県に共通した課題となっている。

日本の公衆衛生体制は名実ともに自治体を基盤としたものとなっている。これは、国・都道府県・市町村という「縦」と自治体間という「横」の組み合わせによって成り立っており、その関係性の作られ方、連動性の強さにより実効性は全く異なったものとなる。自治体に依拠した体制はパンデミックや広域災害が発生した場合には、「船頭多くして船山に上る」事態を産み出しやすい。新型コロナはその点を鋭く突いてきた。そのため、都道府県連携協議会を設けることが法定化されたのであった。しかし、協議会を形式的に設けるだけであれば、「絵に描いた餅」である。

最後に、日本の公衆衛生体制および危機管理体制は、明治期から一貫して自治体を合併させるなどして自治体を基盤としたものとして現在に至っている。これは全国画一性という優れた点があるが、パンデミックのように行政圏域を超えた事態が発生すると弱点となる。今般の都道府県連携協議会を設けたことで終わりとはならない。都道府県と保健所設置市以外の市町村との体制づくり、大都市圏域の自治体が一体となって対応する体制づくり、世界各国が一体となって対応する体制づくりなど、パンデミック対策にはまだ多くの課題が残されている。

高鳥毛 敏雄 氏

Profile

1955(昭和30)年生まれ  
関西大学社会安全学部・社会安全研究科・特別契約教授  
医学博士(大阪大学)  
(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 阪神・淡路大震災  
記念 人と防災未来センター 上級研究員



# 「この国の統治機能」を憂う

研究戦略センター 参与 佐藤 慎一

この国の統治機能が、ついに臨界点を超えてメルトダウンを始めたのではないかと？

こんな疑念が脳裏を過るほど、今(本稿執筆の現時点で)、経済対策の策定を巡って政府与党内の議論が奇怪な様相を呈している。事の発端は、去る9月26日に、岸田総理が「新たな経済対策」を策定する方針を明らかにしたことにある。その方針とは、①物価高から国民生活を守る②持続的賃上げ、所得向上と地方の成長③成長力につながる国内投資促進④人口減少を乗り越え、変化を力にする社会変革⑤国土強靱化など国民の安心・安全という5項目を柱とする経済対策を講じることにより、「活発な設備投資や賃上げ、人への投資による経済の好循環を実現する」とともに、「経済成長の成果である税収増などを国民に適切に還元する」というものである。

では、そもそも、なぜ、今、補正予算を打っての経済対策なのか？ こうした違和感を抱くのは私だけではないだろう。政治的な思惑の有無にかかわらず、新たに講じようとする経済対策の大義(目的)と功罪を正しく判断し、誠実に国民に説明することこそ、経済の舵取りを託された為政者の責務である。こうした視点から、今回の経済対策策定について根本的な疑問を投げかけてみよう。

疑問1—「なぜ、景気拡大・需要超過状況にもかかわらず、財政刺激なのか？」

現在の日本経済は、日銀短観(2023年9月)でも確認されたとおり、景気再拡大が続き、2023年4月～6月の需給ギャップも+0.1%の需要超過であり、さらには、インフレも進行中である(10月の消費者物価上昇率+3.6%)。こうした状況下で、財政拡張を伴う経済対策は、百害あって一利なし、むしろ、インフレのさらなる加速化を引き起こし、場合によっては、そのさらなるインフレに対応するためにさらなる対策を強いられるという悪循環に陥る。経済実態や経済学の「イロハ」を無視した政策的矛盾の帰結は、誰も望まない「経済漂流」であり、「経済混乱」である。

疑問2—「なぜ、今、税収増の『還元』なのか？」

ここで言う「税収増の還元」とは、おそらくは、2022年度税収が6兆円程度上振れになったので(当初65.2兆円→決算71.1兆円)、これを使ってしまおうという話である。2022年度決算においても歳出総額を賄う税収の割合は6割程度でしかないことからして、そもそも乱暴な話なのだが、それに輪をかけるように政府与党内で湧き起きているのが、所得税などの一般減税論である。本稿掲載時点では何らかの決着を見ていると思われるが、そもそも論として、景気拡大局面にある現在の経済状況、巨額の累積赤字を抱える財政事情(政府債務残高対GDP比は約260%)、さらには今後予想される金利上昇といった「事実」から目をそらし、財政規律など歯牙にもかけない、「パンとサーカス」のごとき動きが平然と生まれるのは、なぜなのか。国の統治機能の「根本」がメルトダウンを起こしているからではないか。その背後に垣間見えるのがいわゆる

MMT(現代貨幣理論)の呪縛である。この異形の理論の政治的影響力は強く、根も深い。一般減税論についての政策調整の決着の仕方如何によっては、先々の防衛費や少子化対策の財源論も吹き飛んでしまうのみならず、ひいては、日本政府の財政規律についてのスタンスに対して市場からの信認が失われ、日本国債の格付け引き下げ問題に発展する危惧すら覚えてしまうが、これは私だけの思い過ごしであろうか。

ここでの論点は、単なる政権批判や政策批判ではない。「国家経済のリスク管理」という視座からすれば、今回の一連の動きは国の統治機能のメルトダウンの始まりを意味しているのではないかという問題提起である。実は、「統治機能のメルトダウン」という兆候、今に始まったわけではない。既に、新型コロナウイルスが感染拡大する状況下での「政府のリスク管理の甘さ」の中に見え隠れしていた。

国家レベルの危機・困難が起こった時、人々は、「事の分からなさ・不確かさ」の故に「不安」になる。国家(政府)はこの「共同の困難」に処するため存在する。目の前で起こっていることの「事実」を可能な限り科学的データとして把握し、これを正直に国民に示し共有しながら、専門家の知見を尊重し、それを前提として、「政治判断」として国民に「腹落ち」する形で政策対応を打ち出していき、間違いがあれば率直に軌道修正する、そこには政治的な計算やドグマが入り込む余地がないのが「リスク管理」の要諦であるが、日本では、政治主導・官邸主導の名の下に、国のリスク管理の「政治化」が起こり、「専門性」を無視した「辻褃合わせ」がはびこり、その結果、政府の「統治機能」に対する国民の不信感・不安感が募っていく—これが、今日の前で起こっていることの風景である。

今後、中長期的に日本の将来を見通す時、起こり得る国家的リスクには枚挙にいとまがない。地球温暖化リスクはもとより、台湾有事のような地政学的リスク、首都直下型地震や南海トラフ地震といった自然災害リスクなどなど。こうした国家レベルのリスクは、起こるべくして起こる。希望的観測は禁物であり、統治機能のメルトダウンは致命傷となる。我々が今まさに取り組むべきは、何よりもまず、起こり得る国家的リスクを想定し、的確にこれを統治・管理するための「政・官・専門家からなるエコシステム」を再構築し、「統治機能」を回復させることである。泥縄は、決して許されない。

佐藤 慎一 氏

Profile

1956(昭和31)年生まれ  
東京大学経済学部卒業  
大蔵省(現財務省)に入省し、大臣官房長、主税局長、財務事務次官等を歴任  
(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構 研究戦略センター 参与